

Los Conflictos Armados
en la Era de la Globalización

Coordinadores:
Víctor Luis Gutiérrez Castillo
Alfredo Langa Herrero

EL PAPEL DE LAS ONGS EN LOS CONFLICTOS ARMADOS: ADAPTÁNDOSE A LA NUEVA CONFLICTIVIDAD INTERNACIONAL.

Francisco Rey Marcos
Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*

SUMARIO: *I) Introducción; II) Un primer impulso: el socorro, pero de la mano del derecho; III) Asistencia y protección en torno a principios claros y si es posible ¡¡comunes!!; IV) Minimizar los efectos negativos de la ayuda y contribuir al desarrollo; V) Las ONG, la prevención de conflictos y la construcción de la paz.*

I) Introducción

Aunque entidades que ahora llamaríamos ONG (organizaciones no gubernamentales) han existido desde hace muchos siglos en la historia de la humanidad, el concepto se acuña en los años cincuenta del siglo XX, tras la creación de las Naciones Unidas y el surgimiento de numerosas Organizaciones intergubernamentales (OIG en la jerga de la época). Para diferenciarlas de las OIG se populariza el término ONG que, con los años, se ha convertido en un cajón de sastre, tal vez demasiado ambiguo, al englobar entidades de muy diverso tipo entre las que a veces resulta difícil encontrar similitudes. No es objetivo de este artículo entrar en este debate pero sí debemos empezar reconociendo los problemas que plantea esta definición por negativo del término y haremos breves comentarios al respecto.

Desde mediados del siglo XIX y más específicamente con la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863,

---

∗ Investigador del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. El presente artículo se ha usado como material complementario del Curso "Los conflictos armados en la era de la globalización" organizado por la UPO Pablo de Olavide en Carmona con el apoyo de la Fundación Tres Culturas. Algunas cuestiones del mismo fueron presentadas en las Jornadas" La sociedad civil ante los conflictos internacionales" celebrada s en Granada en marzo de 2006.

determinadas organizaciones comienzan a trabajar en los conflictos armados teniendo en algunos casos, como en el del CICR, mandatos claros de la comunidad internacional para prestar asistencia y protección a las víctimas de aquellos conflictos. La dimensión humanitaria, predominantemente asistencial, tal vez la más conocida por la opinión pública, es uno de los ámbitos del trabajo de las ONG en las guerras y otro tipo de situaciones de conflictividad violenta.

Junto a esta dimensión se han ido incorporando otras en una búsqueda de respuestas a las diversas fases del ciclo del conflicto violento. Así, con el tiempo, han ido surgiendo ONG especializadas en las tareas de la prevención de conflictos, de trabajo sobre las causas profundas de la conflictividad violenta, de impulso a las tareas de mediación o transformación del conflicto, de promoción de los derechos humanos en estas situaciones conflictivas, de rehabilitación posbélica y construcción de la paz, etc. En definitiva, ONG que han ido acumulando experiencia en diversos aspectos relacionados con el conflicto violento y que son reflejo de la capacidad de adaptación al nuevo tipo de conflictividad internacional y a las necesidades y posibilidades de actuación en el nuevo escenario. Trataremos de dar una panorámica general de esta realidad, dando alguna información sobre los instrumentos que se usan en las ONG para el análisis de conflictos y, por tanto, de las respuestas que son adecuadas en cada fase del ciclo.

II) Un primer impulso: el socorro, pero de la mano del derecho

La visión más generalizada del papel de las ONG en los conflictos armados es la de la prestación de asistencia humanitaria, de socorro a las víctimas. Y eso, siendo verdad, no es toda la verdad.

El humanitarismo moderno nace en los campos de batalla, pero surge precisamente para paliar los desastres causados por la guerra y para aliviar el sufrimiento de las víctimas que la guerra produce. Y surge, y ésa es la primera vez que se usa el término, de la mano del derecho; del Derecho Internacional Humanitario (DIH). Desde su inicio, tras la presencia de Henri Dunant en la batalla de Solferino, el humanitarismo no ha sido sólo asistencia, ayuda, impulso caritativo. No. Ha sido todo eso, pero de la mano del derecho. De un derecho que surge para garantizar cierta protección a ciertas categorías de víctimas. Y no olvidemos que el Primer Convenio de Ginebra de 1864 se refiere sólo a los militares heridos y enfermos en los campos de batalla, pues ellos eran las principales víctimas de aquellas guerras. En el Tercer Convenio se incorporan los

prisioneros y sólo en el Cuarto Convenio se incorpora la población civil como sujeto de protección del DIH.

Pero el humanitarismo, desde su inicio, incluye otra idea que es la que se olvida interesadamente estos días. La prestación de asistencia a las víctimas la deben hacer organizaciones imparciales, pues sólo de ese modo se garantiza que se pueda llegar a las víctimas sin importar el bando al que pertenezcan. No olvidemos, que en aquellas guerras, y eso fue lo que vio Dunant en Solferino y por lo que decidió actuar, los ejércitos ni tan siquiera socorrían a los suyos. Por tanto, la prestación de asistencia por parte de organizaciones imparciales es consustancial a la acción humanitaria y así se recoge en los Convenios de Ginebra. (*Artículo 9 Primer Convenio. Actualizado en 1949*) De ahí surge la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja como institución "guardián" del DIH y con mandato para prestar asistencia y velar por la protección de las víctimas de las guerras. Y es de ahí de dónde surgen también muchas otras ONG que han prestado ayuda y protección en situaciones de conflicto durante muchas décadas.

La originalidad de Henri Dunant de proponer la creación de normas de derecho, lo que luego sería el DIH, junto con la labor asistencial prestada por sociedades de socorro independientes, debe ser vista en esta dirección: establecer mecanismos jurídicos de protección que establezcan derechos y obligaciones. Derechos para ciertas categorías de víctimas (heridos, prisioneros, náufragos y más tarde civiles entre otros) y obligaciones que deben ser respetadas por los contendientes. Ésta es la lógica del humanitarismo moderno y así está recogida en la base de la creación de las grandes organizaciones humanitarias. La redacción del principio de Humanidad, tal como fue adoptado en la Conferencia Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja en 1965, establece que "la Cruz Roja se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento humano en todas las circunstancias, tiende a *proteger* la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona...". Asimismo, en la creación de otras organizaciones humanitarias posteriores (Médicos Sin Fronteras, Médicos del Mundo, Acción contra el Hambre, OXFAM, etc.) la idea de protección está más o menos explícita.

El humanitarismo clásico no niega la guerra pero tampoco, como a veces se dice interesada o malévolamente, la defiende. El humanitarismo clásico reconoce que no ha habido día en la historia de la humanidad en que no haya habido algún conflicto, y partiendo de un cierto pesimismo sobre el ser humano, plantea muy pragmáticamente el objetivo de prevenir y aliviar el sufrimiento humano, creado por las guerras sobre aquellos que no forman parte de las hostilidades: heridos, prisioneros y población civil.

Pero lo que a veces se olvida es que, junto a la dimensión asistencial, de proveer ayuda, de suministrar socorros, el humanitarismo, desde su origen, se basa en el derecho y en la defensa del DIH como instrumento que debiera garantizar una cierta protección para aquellos colectivos que no intervienen activamente en los combates. Además, en la historia reciente de la comunidad internacional, otros instrumentos de derecho, como la

Declaración Universal de Derechos Humanos o la Convención sobre los refugiados, se han sumado a este enfoque de protección de ciertos derechos y de ciertas categorías de posibles víctimas. Por tanto, la acción humanitaria hoy se justifica y se legitima en la existencia de estos instrumentos de derecho que constituyen el marco en el que se desenvuelve. Todos estos instrumentos, y sobre todo el DIH, enfatizan la idea de protección, del libre acceso a las víctimas y de la imparcialidad en el trato como valor fundamental de la acción, al tiempo que imponen una serie de restricciones sobre los medios y los métodos de guerra y sobre el desarrollo de las operaciones militares.

Sin embargo, el que el humanitarismo no entre en el debate sobre la licitud de la guerra no quiere decir que la justifique y mucho menos que la legitime. Tampoco quiere decir que las organizaciones humanitarias o los trabajadores humanitarios sean ajenos o vivan de espaldas a los factores causantes de las guerras y sólo se preocupen de sus consecuencias. No. Ese "minimalismo humanitario" resulta difícilmente defendible hoy. Las organizaciones humanitarias, como defensoras del DIH y de una visión del ser humanos basada en el derecho, debieran estar también atentas al respeto de otros instrumentos de derecho, como la Carta de las Naciones Unidas, y las consideraciones que ésta establece sobre la licitud del uso de la fuerza en los capítulos VI y VII de la misma. A mediados del siglo XIX no existía una comunidad internacional organizada, ni organismos multilaterales que representaran al conjunto de Estados, ni instrumentos de derecho que regularan las relaciones entre ellos y que establecieran derechos para los seres humanos. Hoy, eso, aunque debilitado, existe y forma parte del acervo y de los logros de nuestra reciente historia. Tal vez en época de Dunant y Passy fuera difícil ser humanitario y pacifista a la vez. Hoy, creemos que es posible pues, en ambos casos, supone defender el derecho y la legalidad internacional y el marco institucional que con muchos esfuerzos hemos conseguido.

El mundo ha cambiado mucho desde que Dunant tuviera el "sueño" de introducir elementos de humanidad en las guerras. Los conflictos, sus características, sus actores, su impacto sobre la población civil, han cambiado y los retos a los que la acción humanitaria se enfrenta también.

Por ello, las organizaciones humanitarias no debieran contentarse con preparar planes para cuando suceda la guerra, escudándose en su mandato humanitario asistencial sino, junto a eso, ser más activas en su tarea de protección y de prevención del sufrimiento humano, trabajando para que la guerra no se produzca. No sólo aliviar, sino prevenir el sufrimiento forman parte del mandato humanitario y ¿qué mejor prevención que trabajar por evitar la guerra?. Y ello no supone de ningún modo politizar la acción humanitaria. Al contrario, supone impedir que otros la politicen en su beneficio y garantizar con ello la independencia y la imparcialidad como principios básicos de la acción. Valores y principios sin los cuales la ayuda pierde su carácter humanitario para convertirse en una mera ayuda … a los amigos o a quienes permitan los Estados.

III) Asistencia y protección en torno a principios claros y si es posible ¡¡comunes!!

Este énfasis en el mantenimiento de ciertos principios que la legitiman y, que al mismo tiempo, la universalizan, ha sido uno de los elementos claves de la acción humanitaria que la han diferenciado desde su inicio de otras formas de actuación en cooperación internacional. Pero, como sugería el título de un seminario ¿es posible una ayuda en torno a principios en un mundo que no los tiene?[1]. La proliferación de principios y el debate en torno a ellos tienen, al menos, dos lecturas. Una positiva, que sería reflejo de la preocupación de las organizaciones humanitarias por aclarar los valores éticos y morales en los que se fundamenta su acción y por transmitirlos a la población, y otra, menos positiva, que reflejaría la perplejidad de las organizaciones ante los cambios en las crisis del mundo actual, el intento de una homogeinización forzada y, casi, de un mecanismo de defensa ante un entorno incierto.

Sea como fuere, la aprobación en 1994 del *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG)*, firmado hoy por cientos de ONG, debe ser considerado un hito positivo, en la medida en que define ciertos principios y valores básicos comunes de la acción humanitaria de las ONG: humanidad, orientación en función de las necesidades de las víctimas, imparcialidad, independencia respecto de los gobiernos, rendición de

[1] Principled Aid in an Unprincipled World: Relief , War and Humanitarian Principles. Seminario celebrado en Londres en abril 1998. Actas.

cuentas... El énfasis en valores y principios tiene el riesgo de ser entendido por ciertos sectores como "fundamentalismo" humanitario, pero visto el intento de apropiación del discurso humanitario por parte de otros actores y el grado de confusión en torno al mismo, es un riesgo que hay que correr. Como decían Minear y Weiss en su conocido *Acción humanitaria en tiempos de guerra*, "los principios no son absolutos morales, sino más bien objetivos fundamentales hacia los cuales la acción humanitaria debiera orientarse. En la actividad humanitaria, quizás más que en otras esferas, puede haber tantas excepciones como reglas. Pero los principios establecen patrones con los que se puede medir el desempeño y ayudan a evitar que un pragmatismo muy enérgico degenere en un oportunismo sin principios"[2].

IV) Minimizar los efectos negativos de la ayuda y contribuir al desarrollo

Durante la última década se han incrementado de un modo espectacular las operaciones de ayuda humanitaria para tratar de resolver, al menos de un modo parcial, los problemas ocasionados por los conflictos armados. Este auge de la ayuda humanitaria y de emergencia, a la cual los donantes dedican cada vez mayores fondos en unos momentos en que el conjunto total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha ido disminuyendo, es reflejo, sin duda, de un cambio de prioridades de los países desarrollados respecto al subdesarrollo del Sur, pero ha sido también debido a un imprevisto aumento de los conflictos armados en muchas regiones del planeta tras la postguerra fría y una creciente complejidad de estos nuevos conflictos. En cualquier caso, tanto para los partidarios de la ayuda humanitaria de corto plazo como para aquellos que abogan más por alternativas de desarrollo a medio y largo plazo, es necesaria una reflexión sobre el verdadero impacto de la ayuda externa sobre los conflictos en términos de agudización de los mismos o, por el contrario, de resolución y transformación. El análisis y la evaluación de muchos proyectos de desarrollo o de ayuda humanitaria realizados, suponemos, con la mejor de las voluntades, muestran que en ocasiones los efectos de la ayuda han contribuido a exacerbar la violencia de los conflictos, aumentar ciertas

[2] MINEAR, L./WEISS,T., *Acción Humanitaria en tiempos de guerra*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado,1994.

desigualdades y a convertirse, como se ha escrito, en parte del problema y no de la solución[3].

En situaciones de crisis provocadas por catástrofes naturales la idea de los llamados "continuum" o “contiguum” humanitario[4]; es decir, de una vinculación de la ayuda con el desarrollo, aunque a veces se tome demasiado linealmente, parece bastante clara y la necesidad de un paso intermedio de rehabilitación también. En situaciones de conflicto o de las llamadas emergencias complejas donde un conjunto de factores sociales, políticos, étnicos, culturales y de otro tipo se dan cita, la situación es menos clara y el cómo debe plantearse la ayuda para que sea verdaderamente eficaz también. Hace algunos años Mary B. Anderson, bien conocida entre las ONG por haber colaborado con Oxfam, Care o Cruz Roja entre otras, planteó un sugerente enfoque basado en la práctica de varias ONG en diversos conflictos en todo el mundo. El enfoque, conocido como "do no harm" (no dañar o no hacer daño), se basa en el análisis en cada caso de lo que la autora llama "capacidades locales para la paz" y en tratar de centrar los proyectos de cooperación y ayuda en torno a estas capacidades y en torno a lo que pueden ser mecanismos de comunicación y "conexión" entre comunidades en conflicto, evitando aquellos otros factores susceptibles de agravarlo[5].

Cada conflicto se desarrolla en un contexto diferente, y la ayuda del tipo que sea, cuando llega, pasa a formar parte de él. La ayuda no sólo suministra bienes o servicios sino que, quiera o no, transmite también implícitamente mensajes y planteamientos éticos que son percibidos por los hipotéticos beneficiarios y que pueden contribuir a crear o agravar factores

---

[3] Entre las evaluaciones y estudios más conocidos están: Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, *International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience,* David Millwood editor, Copenhaguen, 1996, (cinco volúmenes y uno de síntesis). Joint Evaluation Follow up Monitoring and Facilitation Network, “The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact One Year After Publication”, Feb.2, 1997; y “The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda : A Review of Follow-up and Impact Fifteen Months After Publication”, June, 1997.

4 Para una discusión en profundidad sobre este tema véase PÉREZ DE ARMIÑO, K., “La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del “nuevo humanitarismo”. *Reflexiones y propuestas*. Informe de la coordinadora estatal de ONGD con motivo de la presidencia española de la UE, Abril 2002.

[5] ANDERSON, M.B., *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.

del conflicto. Así, si la ayuda se distribuye con parcialidad, si determinados clanes o grupos colaboran con los organismos de ayuda o les dan protección, pero otros no, si el estilo de vida de los cooperantes es obscenamente superior al de aquellos a los que pretenden ayudar, por poner sólo algunos ejemplos, esos hechos trasmiten mensajes de desigualdad, toma de partido, frustración, diferente valor de la vida de unos y otros, etc. que crean tensiones y desconfianza, que crean el caldo de cultivo para una mayor beligerancia.

Por otra parte, en todos los conflictos, y sobre todo en lo que suele llamarse la economía política del conflicto, existen factores de unión o al menos de interés común entre las comunidades en conflicto que debieran ser en los que se centren los proyectos de cooperación, de modo que creen lazos "conectores". Obviamente, también existen los factores contrarios que crean tensiones, división y como dice la autora son "capacidades para la guerra". Por ello, los organismos de ayuda deben conocer en profundidad el contexto del conflicto y el papel que la ayuda y sus mensajes implícitos pueden jugar en él, para con esos datos poder tomar decisiones y en el caso de que se tengan dudas sobre los riesgos de suministrar ayuda, adoptar la máxima hipocrática de no dañar. De ahí su nombre "do no harm".

Mary B. Anderson aporta además ciertos instrumentos de utilidad como una matriz, que es en realidad un marco de referencia para analizar el impacto de la ayuda en los conflictos, que es de mucha ayuda para ordenar las diversas variables y ayudar a las ONG a planificar y orientar sus acciones, tanto de desarrollo como de ayuda de emergencia. Esta posibilidad de ser usado en ambos ámbitos es otro de los puntos fuertes del trabajo de Anderson[6], ya que contribuye a dar ese enfoque común del que venimos hablando. Por supuesto que hay factores que serán más importantes en el corto plazo y que, por tanto, deberán ser considerados especialmente en ayuda humanitaria, y otros de medio plazo en los proyectos de desarrollo, pero la matriz nos ayuda a visualizarlos todos y a valorar en cada caso nuestra intervención. Comienza a sugerirse que este tipo de análisis se realizara en todos los proyectos de cooperación en entornos especialmente conflictivos.

El enfoque de "no dañar" coincide en muchas cosas con principios comunes en otros campos del conocimiento, como el principio de

---

[6] Puede verse en castellano el libro *Desarrollo en Estados de guerra*, editado por el Centro de Investigación para la Paz, Editorial Icaria, Barcelona, 1999. En él hay algún otro artículo de Mary B. Anderson y otros autores sobre estos temas.

precaución aplicado en medio ambiente o en ingeniería genética, que reflejan un planteamiento más prudente sobre los riesgos que muchas intervenciones humanas tienen o pueden tener. En cualquier caso, reflejan un elevado espíritu autocrítico y de deseo de mejora en la comunidad de ONG.

En esta misma línea de pensamiento, numerosas ONG están usando otros instrumentos de análisis para valorar con más rigor los efectos de la ayuda en situaciones conflictivas. Así, en OXFAM han desarrollado el llamado "Análisis coste-beneficio", que pese al nombre, no es sólo económico sino que valora en cada contexto el efecto que las diversas estrategias de ayuda y "advocay" puedan tener[7].

V) Las ONG, la prevención de conflictos y la construcción de la paz

Para comenzar quisiera subrayar el hecho de que la prevención de conflictos (PC) vive una realidad un poco contradictoria entre las entidades no gubernamentales: por un lado el concepto, desde su creación, ha resultado muy sugerente para las ONG que, como casi todo el mundo, tienen claro que es mejor prevenir que curar, que es preciso abordar enfoque más proactivos para los conflictos, etc. Por otro lado, sin embargo, el concepto de prevención de conflictos ha aparecido durante mucho tiempo para muchas ONG, sobre todo las de desarrollo, como algo demasiado vago, demasiado mal definido, demasiado político, en cualquier caso, que dejaba poco margen de acción a las ONG. Por ello, la convicción para muchas ONG ha sido que su labor en la prevención de conflictos debía ser la continuación de lo que ya venían haciendo, ya fuera desarrollo, promoción de los derechos humanos o asistencia humanitaria, y no era fácil encontrar qué labor específica de prevención de conflictos podían desarrollar o, lo que es más importante, cómo podía afectar lo que hacían positiva o negativamente a los conflictos. Durante el tiempo en que la prevención de conflictos se veía como algo a corto plazo, ligada con la diplomacia preventiva y con otro tipo de medidas políticas, las ONG han permanecido bastante alejadas de ese concepto. Ahora que, como parece, empieza a estar más claro que la prevención de conflictos debe ser entendida como algo de largo plazo y que para ser eficaz debe incorporar

[7] Para una revisión del llamado *Peace and conflict impact assessment* (PCIA), que recoge muchas de estas herramientas muy utilizadas por ONG de diversos tipo del ámbito anglosajón, sobre todo, puede verse http://www.international-alert.org/pdf/pubdev/cia_info.pdf.

diversos actores que puedan trabajar de modo sinérgico, el papel de las ONG vuelve a estar más claro y su relación con la prevención de conflictos también.

La prevención de conflictos debe, por tanto, ser entendida como algo a lo que deben incorporarse de modo complementario diversos actores gubernamentales y no gubernamentales. Si, como suele decirse, el perfil de los conflictos ha cambiado y, como dice irónicamente Van Tongeren (del *Conflict Prevention Network*), la guerra se ha democratizado con la participación de nuevos actores no estatales, la PC puede democratizarse también con la mayor participación de ONG y organizaciones de base y de la sociedad civil.

Otro elemento de desconfianza por parte de algunas ONG sobre que la prevención de conflictos aportara algo novedoso y útil, ha sido el que en algunas ocasiones la PC no ha estado orientada a dar respuestas concretas, prácticas y rápidas. Esto ha sucedido con muchos mecanismos de alerta temprana que, como en el caso de Ruanda o Kosovo, no han servido para dar las respuestas oportunas en el momento oportuno.

También el papel de las ONG en los procesos de rehabilitación posbélica y construcción de la paz han generado debates. Algunas ONG, sobre todo aquellas de fuerte perfil humanitario, piensan que participar en algunos procesos de rehabilitación compromete su imparcialidad y neutralidad al ser una agenda muy "política", dominada frecuentemente por los donantes. Otras, sin embargo, participan activamente en estos procesos[8].

Por último habría que señalar que el mundo de las ONG es cada vez más complejo y existen en él numerosas diferencias. Nos referiremos a aspectos generales y, en algunos casos, matizaremos o hablaremos de ONG concretas. También hay que considerar las ONG del Sur y las redes sociales, no muy organizadas en ocasiones, que componen la sociedad civil y que están formadas por grupos religiosos, de mujeres y de todo tipo que son relevantes para la construcción de la paz.

Los diversos roles que las ONG pueden ejercer en materia de prevención de conflictos y construcción de la paz, serían de un modo ordenado y sucinto:

1. Un rol de mecanismo de alerta temprana. Es tal vez la labor de las ONG que desde hace más tiempo y en más ocasiones ha sido puesta de manifiesto. Las ONG por su cercanía al terreno, por su vinculación con las

---

[8] Para una interesante aportación sobre este tema ver ROMEVA, R., *Guerra, posguerra y paz. Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos y postacuerdo*. Icaria ED. Barcelona. 2003.

comunidades, incluso a pequeña escala, están en una excelente posición para recopilar datos y seguir día a día la evolución y los signos cambiantes que puedan indicar riesgos. Sin embargo, en demasiadas ocasiones los numerosos datos suministrados por las ONG no han sido valorados suficientemente y las alertas tempranas no se convirtieron en acción real. Por ello, las ONG proponen convertir esta alerta temprana en acción rápida *(from early warning to early action)*. La información sirve si es puesta en práctica y si existe voluntad política para tomar las acciones necesarias. Si no es así, genera frustración y desconfianza y eso ha sucedido en numerosas ocasiones.

2. Educación y sensibilización: Es ésta una labor donde las ONG tienen una importancia fundamental. Desde actividades de formación sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, hasta actividades específicas de aprendizaje intercultural, de respeto a las diferencias y de educación en valores de tolerancia, las ONG cuentan con una enorme experiencia en esta tarea. En el ámbito de la Cruz Roja, por ejemplo, se ha pasado con los años de una difusión muy académica del DIH y los Derechos humanos a una difusión más práctica y cercana a las realidades de los participantes. Y hay experiencias muy positivas en muchas zonas del mundo y con diversos actores del conflicto.

3. Fortalecimiento de la paz y construcción de la sociedad civil: Una sociedad civil organizada, con instituciones y redes no gubernamentales representativas permite a los ciudadanos un cierto nivel de acción a favor de la paz. El fortalecimiento de actores independientes en el conflicto contribuye a ensanchar los espacios de participación especialmente de las minorías. Las ONG pueden contribuir también a fortalecer la paz y a crear redes y entramados sociales en todos los niveles de la sociedad, que son verdaderos recursos de reconciliación. Lo que International Alert llama "*peace constituencies*", para dar a entender que agrupan a personas de la sociedad con un compromiso con la paz a largo plazo.

4. Incorporación del componente de prevención de conflictos a los programas de cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria. La relación entre el desarrollo y los conflictos puede ser vista desde numerosos puntos de vista, que son a veces paradójicos. Por una parte, el subdesarrollo y la injusticia social que genera son una causa de conflictos, pero, por otra parte, no siempre el desarrollo genera más igualdad y puede contribuir a exacerbar el conflicto. Si existe un proceso de desarrollo sostenible acompañado de instituciones democráticas siempre habrá más posibilidades de resolver pacíficamente los conflictos que inevitablemente se den. Un análisis autocrítico de muchas operaciones humanitarias, en las que la

ayuda ha sido parte del conflicto y no de la solución y de proyectos de desarrollo que contribuyeron , sin querer pero lo hicieron, a alimentar el conflicto, ha hecho que las ONG se planteen nuevas estrategias de desarrollo y ayuda humanitaria. El "*Do no harm*" antes citado está siendo incorporado a los proyectos de muchas ONG, que cada vez están más preocupadas por el cómo se realizan los proyectos. En el seno de la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja se puso en marcha el proyecto "Capacidades locales para la paz", luego llamado *Mejor diseño de programas*, siguiendo las orientaciones del trabajo de Mary B. Anderson de abordar los proyectos con un enfoque que no afecte negativamente al conflicto, en términos de aumento de las diferencias interclasistas, étnicas, etc. Otras redes y familias de ONG han hecho algo similar.

5. Seguimiento y defensa de los derechos humanos y "*advocacy*". Esta es una tarea que ha ocupado a muchas ONG especializadas, pero que no puede generalizarse. Cada vez más ONG incorporan estas tareas como parte sustancial de su acción, pero en algunos casos, el componente asistencial prima y el "*advocacy*", que puede abarcar desde la información hasta el testimonio o la denuncia, plantea problemas en el trabajo cotidiano de las ONG.

6. Trabajo con los medios de comunicación[9]. Dedico a este tema algo más de espacio debido a que es uno de los campos más polémicos. Las crisis de los años ochenta y noventa han puesto de manifiesto el tremendo poder de la imagen respecto a la percepción de las situaciones de conflicto y el papel modelador que han adquirido los medios de comunicación respecto a nuestras actitudes frente a los conflictos[10]. El llamado "efecto CNN", término acuñado tras la Guerra del Golfo y sobre todo tras la operación mediática por excelencia en Somalia, ha mostrado claramente el tremendo poder de influencia de la televisión para desencadenar respuestas políticas ante determinados escenarios conflictivos, en los que el sufrimiento de las personas es retransmitido en directo. Nadie duda de la importancia que los medios han tomado para provocar o legitimar operaciones humanitarias. Esta gran influencia sobre los medios en las emergencias y crisis es muy diferente de la escasa atención que conceden a la cooperación al desarrollo y a la información sobre causas profundas y estructurales de las crisis. La

---

[9] *Vid.* sobre ese tema *Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria ¿relaciones imposibles?*, Eloisa Nos (ed). Icaria 2002.

[10] FISAS ARMENGOL, V., *La comunicación en los conflictos contemporáneos*, trabajo elaborado para la cátedra UNESCO de Cataluña.

atención a los sucesos y no a los procesos es clara y la diferencia en el tratamiento que los medios dan a uno y otro aspecto condiciona mucho el trabajo de las ONG.

Sin embargo, existen opiniones discrepantes sobre el verdadero papel de los medios de comunicación en las crisis y sobre si son éstos los que influyen en la toma de decisiones o es el poder el que usa los medios, y no al revés[11]. El análisis de diversos casos nos llevaría a pensar que ambas cuestiones existen y que aunque los medios han mostrado en ocasiones cierta autonomía, dando una respuesta no sólo reactiva sino anticipatoria a las crisis, provocando la acción posterior de gobiernos y ONG, en otras muchas ocasiones han sido utilizados por el poder para justificar el inicio o el fin de operaciones humanitarias. Somalia es el mejor ejemplo de ello.

En los escenarios de crisis coinciden numerosos actores con fines diversos, hipotéticamente humanitarios todos, que no resulta fácil conjugar. Simplificando mucho el famoso triángulo que proponen algunos autores, junto a las víctimas estarían los Gobiernos, las organizaciones humanitarias y los medios periodísticos. "Los gobiernos sirven a los intereses nacionales, las organizaciones humanitarias a las víctimas y los medios periodísticos a sus clientes"[12]. La pregunta inmediata que surge es si es posible servir a víctimas y clientes a la vez, o a intereses nacionales y víctimas a la vez.

Desde una perspectiva más próxima, la relación entre los medios y las ONG humanitarias es cada vez mayor y más necesaria pero está constantemente plagada de contradicciones y desencuentros. Los intereses en ocasiones contrapuestos entre las ONG y los medios son patentes, por ejemplo, en la sucesión vertiginosa de noticias frente al olvido de numerosos conflictos y crisis crónicas por parte de los medios, que chocan con el enfoque y el trabajo de las ONG. Medios y ONG, también están condenados a entenderse pero hasta ahora este entendimiento no ha sido fácil.

En cualquier caso, la irrupción de los medios en los conflictos armados y su capacidad, no sólo de influir en la toma de conciencia de las opiniones públicas sino de influenciar las decisiones del resto de los actores, es una de las características más importantes de la nueva distribución de papeles en la respuesta a las crisis de los últimos años. Lo que Ignacio Ramonet llama la "diplomacia del audímetro" afecta a otros

[11] WARREN P. S., "The media and U.S. Policies toward intervention", en *Managing Global Chaos*, USIP Press, 1996.

[12] MINEAR, L., SCOTT, C., WEISS, T., *The News Media, Civil War, and Humanitarian Action*, Lynne Rienner Publishers, London, 1996.

muchos aspectos de la política exterior de los gobiernos, pero especialmente a aquellos más cercanos a las opiniones públicas como son los temas humanitarios.

Las ONG han sido conscientes de esta influencia mutua y han actuado en consecuencia. Suele mencionarse que la primera ONG realmente consciente de este tema fue Médicos Sin Fronteras que, como dicen sus miembros bromeando, fue fruto de la relación entre un médico y una periodista, para dar a entender la tremenda importancia de la comunicación en las labores de testimonio de situaciones.

Pero la atención a los sucesos y no a los procesos, así como los vertiginosos cambios en el interés que los medios prestan a unos u otros acontecimientos, olvidando en numerosas ocasiones o concediendo escasa importancia a crisis de gran magnitud, plantean serios problemas a las ONG, que ven como muchos de los países en los que se desarrolla su trabajo son olvidados o ignorados por los medios.

La filósofa María Zambrano manifestaba en sus escritos la existencia de un germen nocivo, "el silencio opaco", responsable de que las injusticias no fueran denunciadas. Los medios de comunicación y las organizaciones debemos asumir el compromiso conjunto de desterrar entre nosotros este "silencio opaco" y clamar, lo más alto posible, por los más vulnerables, que son en definitiva los más necesitados.

Las ONG debemos ser también autocríticas, buscando mejorar nuestro funcionamiento, y teniendo presente que el protagonismo nunca es nuestro, sino de aquellos con los que trabajamos. Debemos coordinar nuestros compromisos, prioridades y objetivos, evitando duplicidades y maximizando los recursos a nuestra disposición. Y debemos tender puentes a los medios de comunicación para, entre todos, construir ese espacio informativo permanente, centrado en la reflexión y en las medidas preventivas.

Las ONG debemos transmitir a los medios nuestra visión e información sobre los problemas sociales, nacionales e internacionales de los que nos ocupamos; sobre sus causas, sus efectos y sus posibles soluciones. Para ello, debemos poner a su alcance información sobre nuestras propias organizaciones, nuestras actividades y prioridades, medios de actuación, etc. Información transparente que permita conocer cómo se gestiona la ayuda humanitaria que la sociedad pone en nuestras manos, por ejemplo. Con nuestros medios y presencia debemos facilitar a los profesionales de la comunicación su trabajo sobre el terreno. Los medios deben transmitir a las sociedades tanto de países donantes como de los países afectados por conflictos armados nuestra "rendición de cuentas" (lo

que los anglosajones llaman accountability) que es mucho más que mera auditoría económica; es evaluación sobre el impacto de nuestra acción.

La nueva realidad "mediática" en la que nos movemos nos obliga a buscar nuevas respuestas y en este sentido las ONG llevamos trabajando algunos años. Así, en los años ochenta se aprobó por el Comité de Enlace de las ONG europeas un Código de imágenes y mensajes en relación con el Tercer Mundo, que trataba de evitar la visión simplista de la realidad del Sur, abogando por un compromiso ético para que esta realidad fuera reflejada de un modo más matizado y exacto. Desde su elaboración, este código, ha sido el punto de referencia del trabajo de innumerables ONG europeas.

También, en el *Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre*, que citamos al inicio, se toca este tema en detalle. Entre sus principios, que comprometen a las ONG firmantes, se dice textualmente: "En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas de los desastres como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión". En este mismo código se dice también que "si bien cooperaremos con los medios de información para suscitar un mayor respaldo público, en modo alguno permitiremos que las exigencias internas o externas de publicidad se antepongan al principio de lograr una máxima afluencia de la asistencia humanitaria. Evitaremos competir con otras organizaciones de socorro para captar la atención de los medios informativos en situaciones en las que ello pueda ir en detrimento del servicio prestado a los beneficiarios o perjudique su seguridad y la de nuestro personal".

7. Actividades directas de resolución de conflictos. Las ONG han sido muy activas en el terreno de la mediación y existe un consenso generalizado de ser más activas en las áreas de resolución para las que aún no cuentan con personal especializado y formado. Experiencias como la de mediación de la Comunidad de San Egidio, en las conversaciones de paz que condujeron al fin de la guerra y los Acuerdos de Paz de Mozambique, muestran como la "diplomacia de segunda vía" puede ser exitosa.

Para llevar a cabo este amplio conjunto de acciones las ONG cuentan con algunas ventajas, pero también con algunas limitaciones.

Algunas de las ventajas "clásicas" serían:

1. Función no constreñida por mandatos e imperativos de política exterior. Más flexibilidad y capacidad de adaptación a los entornos cambiantes que los actores gubernamentales.
2. Acceso a áreas vetadas a los actores gubernamentales.
3. Mayor credibilidad entre partes en conflicto por su comportamiento imparcial.
4. Trato y acceso directo a poblaciones alejadas, sin presencia de medios. Las ONG llegan a personas concretas.
5. Capacidad para crear redes en zonas de conflicto y a largo plazo.
6. Capacidad para tomar ciertos riesgos.
7. Influencia en la opinión pública y capacidad de influencia política indirecta.

En el estado actual de la prevención y la construcción de la paz parece claro que es necesario poner en marcha mecanismos de coordinación entre los diversos actores que permitan emplear mejor los recursos. Esta coordinación, además debería realizarse a todos los niveles y no sólo considerando a las ONG como ejecutoras, casi subcontratantes de las decisiones políticas, sino incorporarlas a los mecanismos de planificación y evaluación estratégica, respetando su independencia.

La construcción de sociedades más justas y pacíficas es tarea de todos y las ONG, obviamente, tiene desde muy diversos ángulos mucho que aportar. Se trataría de recuperar el espíritu de los primeros párrafos de la Carta de las Naciones Unidas cuando expresa claramente que "*Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra....hemos decidido aunar nuestros esfuerzos para realizar estos designios".* ¿Utópico? No más que en otras épocas de la humanidad. En cualquier caso, ése y no otro es el reto.

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

ANDERSON, M.B.: *Do no harm. How can aid can support peace-or war*, Lynne Rienner Publishers, Inc, Boulder Colorado, 1999.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ, *Desarrollo en Estados de guerra*, Editorial Icaria, Barcelona, 1999.

FISAS ARMENGOL, V., *La comunicación en los conflictos contemporáneos*, trabajo elaborado para la cátedra UNESCO de Cataluña.

JOINT EVALUATION FOLLOW UP MONITORING AND FACILITATION NETWORK, "The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: A Review of Follow-up and Impact One Year After Publication", Feb. 2, 1997.

MILLWOOD, D. (Ed.), Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (1996), International *Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience,* Copenhague.

MINEAR L. Y WEISS T., *Acción Humanitaria en tiempos de guerra*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1994.

MINEAR,L./ SCOTT, C. Y WEISS,T., *The News Media, Civil War, and Humanitarian Action*, Lynne Rienner Publishers, London, 1996.

NOS, E. (Ed), *Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria ¿relaciones imposibles?*, Icaria, 2002.

PEACE AND CONFLICT IMPACT ASSESSMENT (PCIA), http://www.international-alert.org/pdf/pubdev/cia_info.pdf .

PÉREZ DE ARMIÑO, K., “La vinculación emergencia-desarrollo en el marco del nuevo humanitarismo. Reflexiones y propuestas”, Informe de la coordinadora estatal de ONGD con motivo de la Presidencia española de la UE, abril 2002.

PRINCIPLED AID IN AN UNPRINCIPLED WORLD: RELIEF, *War and Humanitarian Principles*. Seminario celebrado en Londres en abril 1998. Actas.

ROMEVA, R., *Guerra, posguerra y paz. Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos y postacuerdo*. Icaria ED. Barcelona, 2003.

STROBEL, W.P., “The media and U.S. Policies toward intervention”, en *Managing Global Chaos*, USIP Press, 2003.